

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะ

กรมเจ้าท่าได้มีหนังสือที่ คค ๐๕๐๕/๐๐๕๕๘๘ ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และชายหาดของทะเลตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ นั้น เนื่องจากการตรวจสอบของกรมเจ้าท่าในปัจจุบันพบว่า แหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวหลายพื้นที่มีระดับน้ำแห้งลง ซึ่งเกิดจากการตื้นเขินเองตามธรรมชาติก็ดี หรือเกิดจากการที่มนุษย์ไปสร้างเขื่อนกั้นน้ำไว้ก็ดี ทำให้เกิดมีพื้นดินริมแหล่งน้ำที่น้ำท่วมไม่ถึงในหลายพื้นที่ สภาพที่ดินที่เกิดขึ้นนี้มีใช้ที่นอก เพราะมิได้อยู่ในระดับเดียวกันกับแนวฝั่งเดิม แต่ลาดระดับลงมา บางแห่งสูงชันมาก บางแห่งก็ลาดระดับลงมาไม่มากนัก นอกจากนี้ยังมีที่ดินที่อยู่เหนือชายหาดของทะเลซึ่งอยู่นอกแนวกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน การที่สภาพพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดขึ้นเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาพื้นที่ดังกล่าว กรมเจ้าท่า จึงขอปรึกษาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. กรณีแหล่งน้ำสาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติเกิดที่ดินริมแหล่งน้ำที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป นั้น

๑.๑ ที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะดังกล่าวยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่าหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความว่ากรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่อยู่เพียงแค่จุดที่น้ำขึ้นสูงสุดเท่านั้น เหนือขึ้นไปเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น (ตามบันทึกเรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมาย : การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดรุกล้ำที่ชายตลิ่งของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยจะอยู่ในขอบเขตการรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่) และหากที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาแทนระหว่างกรมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือหน่วยงานอื่น และการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมเจ้าท่าไปยังหน่วยงานอื่นจำเป็นต้องมีการดำเนินการทางกฎหมายอย่างไรหรือไม่

๑.๒ เมื่อเอกชนประสงค์จะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงในที่ดินดังกล่าว จำต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ หรือไม่ และการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดลงในที่ดินดังกล่าวโดยมิได้

รับอนุญาต เป็นความผิดตามมาตรา ๑๑๘ หรือไม่ในกรณีได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ได้รับอนุญาตต้องเสียค่าตอบแทนการใช้ที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงนั้นตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ และในกรณีนี้ หากเจ้าท่าไม่มีอำนาจอนุญาต หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตแทน

๑.๓ ในปัจจุบันการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินเอกชนซึ่งอยู่ติดแหล่งน้ำสาธารณะเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่า สำหรับกรณีที่แหล่งน้ำสาธารณะแห้งลงและเกิดมีที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงคั่นอยู่ระหว่างที่ดินของเอกชนกับแหล่งน้ำสาธารณะเช่นนี้กรมเจ้าท่าจะยังคงมีอำนาจระวางชี้และรับรองแนวเขตอยู่หรือไม่ หากมีจะชี้ที่จุดใดระหว่างจุดที่น้ำเคยขึ้นสูงสุดในอดีตกับจุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบัน

๒. สำหรับกรณีแหล่งน้ำสาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้น เนื่องจากมนุษย์ไปสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขึ้น ทำให้เกิดที่ดินริมแหล่งน้ำ ซึ่งหากปล่อยน้ำมาน้ำก็จะท่วมถึงที่ดินริมแหล่งน้ำนี้ หากปิดกั้นเขื่อนน้ำก็จะไม่ท่วมที่ดินริมแหล่งน้ำนั้น หากคำถามเป็นไปเช่นเดียวกับข้อ ๑.๑, ๑.๒ และ ๑.๓ คำตอบจะเป็นประการใด

๓. ชายหาดของทะเลที่เจ้าท่ามีอำนาจดูแลรักษาตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ มีขอบเขตเพียงใดและการระวางชี้แนวเขตชายหาดของทะเลจะชี้ที่จุดใด ในกรณีที่มีที่ดินที่มีเจ้าของเอกชนคั่นอยู่ระหว่างจุดที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวเขตที่ดินของเอกชน ที่ดินดังกล่าวอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในที่ดินดังกล่าว จำต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ หรือไม่ และหากที่ดินดังกล่าวอยู่ในความดูแลของเจ้าท่ากับหน่วยงานอื่น จะนำหลักเกณฑ์ใดเป็นตัวแบ่งเขตความรับผิดชอบระหว่างเจ้าท่ากับหน่วยงานอื่น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรมเจ้าท่า กรมการปกครอง และกรมที่ดินแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ข้อหารือประการที่หนึ่ง ที่ว่า กรณีที่แหล่งน้ำสาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามธรรมชาติ ทำให้เกิดที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป ที่ดินดังกล่าวยังคงอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่าอีกหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup>บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เรื่อง การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดรุกล้ำ“ที่ชายตลิ่ง” ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทย จะอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่ ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๓๕๒ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใด ๆ ที่อาจเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำ บริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลา หรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่น้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำในขณะที่น้ำลงและการแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กับหน่วยงานอื่นตามกฎหมายอื่น ต้องยึดถือจุดแบ่งเขตระหว่าง “ที่ชายตลิ่ง” กับที่ดินส่วนที่อยู่เหนือ “ที่ชายตลิ่ง” ขึ้นไป โดยในส่วนที่เป็น “ที่ชายตลิ่ง” นั้น อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ซึ่งได้มีคำพิพากษาฎีกาของศาลฎีกาว่า “ที่ชายตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๔<sup>๓</sup> (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น หมายถึงที่ดินซึ่งตามปกติน้ำขึ้นถึง<sup>๔</sup> และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ก็ได้เคยวินิจฉัยไว้ด้วยว่า<sup>๕</sup> ตามมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘<sup>๖</sup>

<sup>๒</sup>มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

<sup>๓</sup>มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

“คำพิพากษาฎีกา ที่ ๔๕๑/๒๔๙๖, ที่ ๑๑๖๖-๑๑๖๗/๒๔๙๗, ที่ ๒๑๙๙/๒๕๑๕, ที่ ๕๒๗-๕๓๐/๒๕๒๐ และ ที่ ๑๘๔๒/๒๕๒๒

“บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗)เรื่อง การระวางชี้แนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ส่งพร้อมกับหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๘๐๑/๕๙๓๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๘๐๑/๒๖๐๙ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๑๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>๖</sup>มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นให้รื้อถอนไปให้พ้นแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย ในกรณีที่ไม่มีปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้น และเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้วยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นออกไป ให้เจ้าท่าจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำนั้นได้ในการนี้ ให้เจ้าท่าจัดการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้โดยอนุโลม

และมาตรา ๑๒๐<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น กรมเจ้าท่าเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้มีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หากมีการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาและถูกบังคับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว นอกจากนี้ กรมเจ้าท่ายังมีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอก และให้อนุญาตในการขุดลอกร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทยอีกด้วย ดังนั้น การระวางชี้แนวเขตแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ โดยทั่วไปที่ใช้เป็นทางสัญจรของประชาชน จึงอยู่ในอำนาจของกรมเจ้าท่า

ต่อมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๗<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ อีกครั้งหนึ่ง เป็นสามวรรค โดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ สำหรับความในวรรคหนึ่งควรมีหลักการเช่นเดียวกับวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๑๗ เดิม คือ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย โดยได้มีการเพิ่มการห้ามปลูกสร้างในบริเวณบนชายหาดของทะเลดังกล่าวขึ้นมาใหม่เท่านั้น ส่วนวรรคสองและวรรคสามเป็นบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้างตามวรรคหนึ่ง ดังนั้น การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยวินิจฉัยไว้ดังกล่าวมาข้างต้นประกอบกับมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ จะเห็นได้ว่าขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าเริ่มต้นจาก “ที่ชายตลิ่ง” ออกไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะส่วนความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายอื่นเริ่มต้นจากที่ดินที่อยู่เหนือที่ชายตลิ่งขึ้นไป

---

<sup>๖</sup>มาตรา ๑๒๐ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดินแม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แก้ไข เปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำลำคลอง หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และเจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้หยุดกระทำการดังกล่าว

<sup>๗</sup>มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย

เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้ว เจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

สำหรับที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปเนื่องจากแหล่งน้ำสาธารณะเกิดการตื้นเขินขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามธรรมชาติ นั้น ย่อมพ้นจากสภาพการเป็น “ที่ชายตลิ่ง” จึงไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗<sup>๙</sup> ดังกล่าวอีกต่อไป การจะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงบนที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องขออนุญาต เสียค่าตอบแทน หรือถือเป็นการผิดตามมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๗ ทวิ<sup>๑๐</sup> และมาตรา ๑๑๘<sup>๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะไม่ถือเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)<sup>๑๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วก็ตาม แต่ตราบได้ที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๘<sup>๑๓</sup>

<sup>๙</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

<sup>๑๐</sup>มาตรา ๑๑๗ ทวิ ผู้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดตามมาตรา ๑๑๗ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปี ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าสิบ บาท และถ้าเป็นอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีลักษณะหรือวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการประกอบธุรกิจให้เสียเป็นสองเท่าของอัตราดังกล่าว ในกรณีที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวถูกปลูกสร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตให้เสียค่าตอบแทนเป็นสามเท่าของอัตราดังกล่าว

การกำหนดค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพของแต่ละท้องที่และประโยชน์ที่ผู้ปลูกสร้างหรือผู้ครอบครองพึงได้รับ

ค่าตอบแทนที่เก็บได้ตามวรรคหนึ่ง ให้ตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ที่อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นอยู่ในเขต

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร จะออกกฎกระทรวงยกเว้นหรือลดหย่อนค่าตอบแทนให้หน่วยงานหรือบุคคลใดก็ได้

<sup>๑๑</sup>มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๑๗ หรือผู้ใดได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ แล้วปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษปรับโดยคำนวณตามพื้นที่ของอาคารหรือสิ่งอื่นใดในอัตราไม่น้อยกว่าตารางเมตรละห้าร้อยบาทแต่ไม่เกินตารางเมตรละหนึ่งหมื่นบาท

<sup>๑๒</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

<sup>๑๓</sup>มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมา ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” อยู่ตราบนั้น และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ ตามมาตรา ๑๒๒<sup>๑๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>๑๕</sup> และมาตรา ๖๒<sup>๑๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และโดยที่การเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมเจ้าท่าไปยังนายอำเภอนั้นเป็นไปโดยผลของกฎหมาย จึงไม่ต้องดำเนินการในทางกฎหมายอย่างใดอีก

สำหรับปัญหาว่าการก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินดังกล่าวจะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานใด นั้น เมื่อนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวข้างต้น การที่จะปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างลงในที่ดินดังกล่าวก็ย่อมต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่ามีส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำไปเหนือน้ำ ในน้ำ หรือใต้น้ำของแหล่งน้ำสาธารณะก็ต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗<sup>๑๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน้ำไทยด้วย

สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินของเอกชนที่อยู่ติดกับแหล่งน้ำสาธารณะ นั้น เมื่อได้พิจารณาตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ และคณะที่ ๘) ได้วินิจฉัยไว้ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่าขอบเขตความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าจำกัดอยู่แต่เฉพาะบริเวณที่ชายตลิ่งเท่านั้น อำนาจของกรมเจ้าท่าในการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินของเอกชนจึงต้องถือตามจุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบัน สำหรับการระวางชี้และรับรองแนวเขตในที่ดินส่วนที่อยู่เหนือขึ้นไป หากปรากฏว่าที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็อยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอดังที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น

๒. ข้อหาหรือประการที่สอง ที่ว่า ที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่เกิดจากการที่แหล่งน้ำสาธารณะนั้นตื้นเขินเนื่องจากมนุษย์สร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขึ้นจะถือว่าที่ดินนั้นอยู่ในขอบเขต

<sup>๑๔</sup>มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดกีดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

<sup>๑๕</sup>มาตรา ๖๒ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมียุ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

<sup>๑๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่าหรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมเจ้าท่าว่า สำหรับกรณีที่हारमानีตามปกติแล้วน้ำจะท่วมไม่ถึงที่ดินดังกล่าวแม้ว่าจะได้มีการปล่อยน้ำจากเขื่อนตามปกติ เว้นแต่จะมีการปล่อยน้ำจากเขื่อนมากกว่าปกติในกรณีที่น้ำหลากเนื่องจากฝนตกหนักทำให้ต้องระบายน้ำออกจากเขื่อนตลอดเวลาเท่านั้น กรณีจึงมีผลเป็นเช่นเดียวกับที่ดินตามข้อหาหรือประการที่หนึ่ง

๓. ข้อหาหรือประการที่สาม ที่ว่า “ชายหาดของทะเล” ที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย(ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ.๒๕๓๕ มีขอบเขตเพียงใด นั้น เมื่อพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้คำอธิบายหรือให้คำจำกัดความของคำว่า “ชายหาดของทะเล” ไว้การพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดเป็นชายหาดของทะเลหรือไม่ ก็คงต้องพิจารณาจากสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าที่ดินส่วนนั้นยังมีสภาพเป็นชายหาดอยู่หรือไม่ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่ตามปกติน้ำทะเลขึ้นถึงหรือน้ำทะเลขึ้นไม่ถึงก็ได้

ส่วนปัญหาที่ว่า หากมีที่ดินที่มีใช้ของเอกชนคั่นอยู่ระหว่างจุดที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวเขตที่ดินของเอกชน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด นั้นถ้าข้อเท็จจริงเป็นที่เห็นได้ชัดว่าที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ชายหาดของทะเล” แล้ว ที่ดินนี้ก็จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ ดังกล่าว และการจะดำเนินการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงในที่ดินนี้จึงอยู่ในบังคับที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินนี้ไม่มีสภาพเป็น “ชายหาดของทะเล” ที่ดินนี้จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานใดก็คงต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินว่าจะมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดตามมาตรา ๑๓๐๔<sup>๑๓</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอตั้งที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๘<sup>๑๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕ แต่ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ที่ดินดังกล่าวก็เป็น “ที่ราชพัสดุ” และอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ แล้วแต่กรณี

(ลงชื่อ) ม. ต้นเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ต้นเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

<sup>๑๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
พฤษภาคม ๒๕๓๘